



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 lipca 2015 r.

Poz. 3970

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.45.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Pyskowicach nr VIII/53/2015 z dnia 28 maja 2015r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe*, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2015r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę nr VIII/53/2015 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe*. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), w dniu 5 czerwca 2015r., Burmistrz Miasta Pyskowice przekazał organowi nadzoru uchwałę nr VIII/53/2015 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała została sporządzona w oparciu o uchwałę Nr XXXVIII/301/09 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 23 września 2009r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice – Południe*. Wobec powyższego, oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie 21 października 2010 r. Zgodnie z tymi przepisami do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W dniu 1 lipca 2015r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 1 *ustawy o planowaniu* oraz § 7 pkt 7 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Artykuł 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu* jest zbiorem norm o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W art. 15 ust. 2 tejże *ustawy* zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu. Natomiast § 8 ust. 2 *rozporządzenia* nakazuje, iż na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego.

Rada Miejska w Pyskowicach na rysunku planu wydzieliła liniami rozgraniczającymi tereny dróg publicznych oznaczonych symbolami: 1 KDG, 1 KDZ, 1KDL - 6 KDL, 1 KDD - 34 KDD od pozostałych terenów. Natomiast nie rozgraniczyła liniami wyżej wskazanych terenów dróg publicznych, dla których ustaliła różne zasady zagospodarowania w § 28 tekstu uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższe narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p oraz § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 *cytowanego rozporządzenia*.

2. Rada Miejska w Pyskowicach uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia naruszyła § 8 ust. 2 *cytowanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, poprzez wprowadzenie w § 13 ust. 3 pkt 13 tekstu uchwały ustaleń dla terenu 9 - 11 W oraz w § 14 ust. 3 pkt 13 tekstu uchwały ograniczeń dla istniejącej zabudowy zagrodowej dotyczących terenu o symbolu terenu 16 MU. Tymczasem, analiza załącznika graficznego do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wydzielono terenów oznaczonych wyżej wymienionymi symbolami. Można jedynie domniemywać, że wskazane wyżej symbole terenów są wynikiem oczywistej omyłki prawodawcy miejscowego, gdyż zamieszczone ustalenia dla terenów o symbolach 9 -11 W i 16MU, zamieszczono w jednostkach redakcyjnych odpowiednio dla zbiorów terenów MW i M-U. Natomiast zgodnie z treścią §8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Skoro na rysunku planu nie ma terenów 9 – 11 W i 16 MU, dla których wprowadzono w tekście ustalenia, to nie jest możliwe powiązanie tekstu z rysunkiem planu w tym zakresie.

Ponadto należy wskazać, że na rysunku występuje symbol 16 M-U, który przypisano dwóm odrębnym terenom. Oznaczając tereny tymi samymi symbolami trudno przesądzić czy intencją rady miejskiej było utrzymanie zabudowy zagrodowej na tych dwóch terenach, czy jednak tylko na jednym z nich.

3. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru dopatrył się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie § 17 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały. Rada miejska dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1 UKr i 2 UKr *tereny usług kultu religijnego*, ustaliła w § 17 ust. 3 pkt 2, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów po przez określenie intensywności zabudowy, procentu powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej powierzchni zabudowy, a w § 17 ust. 3 pkt 4 lit. a wprowadzono zapis, że dla kościołów i ich wież nie ustala się dopuszczalnej wysokości. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy, w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Dodatkowo w myśl § 4 pkt 6 *rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wskazano, że projekt miejscowego planu powinien zawierać określenie: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy, udziału powierzchni biologicznie czynnej, gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Tutejszy organ stwierdził, że dla terenów 1 UKr i 2 UKr, rada miejska odstąpiła od określenia obligatoryjnego parametru, jakim jest wysokość zabudowy. Prawodawca miejscowy nie wypełnił tym samym wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu* w związku z § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, w zakresie ustalania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

4. Naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 8 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz § 4 pkt 8 *rozporządzenia* nastąpiło także poprzez brak szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolami U-KS *tereny obsługi ruchu drogowego*, UKr *tereny usług kultu religijnego*, UO *tereny usług oświaty*. Co prawda w literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż plan miejscowy winien zawierać obligatoryjnie tylko te ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu*, jeżeli w terenie objętym planem powstają okoliczności faktycznie uzasadniające takie ustalenia (por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, wyd. C.H. Beck 2011, str. 162 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r. - II OSK 1922/10), to należy podkreślić, iż zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanych przepisach, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, **na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych.** Konieczność sporządzenia uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 *rozporządzenia* z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz § 12 pkt 19 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, rada miejska nie wskazała dlaczego nie ustaliła zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolami: U-KS, UKr, UO, a tym samym organ nadzoru nie mógł stwierdzić czy brak zamieszczenia w uchwale obligatoryjnych ustaleń było zamierzonym działaniem.

5. Dodatkowo należy wskazać, że w § 37 pkt 4 kwestionowanej uchwały określając zasady w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wprowadzono zapis zakazujący realizacji urządzeń grzewczych na paliwa stałe w nowoprojektowanych obiektach, a następnie w pkt 5 tego paragrafu dopuściła stosowanie systemów grzewczych na olej opałowy, drewno i brykiet. Wskazaniem ustaleniem wyłączono możliwość stosowania nie tylko pieców węglowych, ale również pieców na inne paliwa stałe takich jak pellet czy ekogroszek, które mogą spełniać wszelkie normy ochrony powietrza wynikające z przepisów *ustawy Prawo ochrony środowiska*. W planie obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 *ustawy o planowaniu*). Przepisy te nie dają jednak organom gminy kompetencji do wykluczenia możliwości stosowania systemów grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Co więcej również przepisy *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) nie dają gminie takich uprawnień.

Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 wyżej wymienionej *ustawy*, to „sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.” Jednak żaden z przepisów *ustawy prawo ochrony środowiska* nie nadaje radzie gminy takich kompetencji.

6. Jak już wskazano na wstępie uchwała została sporządzona w oparciu o uchwałę Nr XXXVIII/301/09 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 23 września 2009 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice – Południe*. Wobec powyższego, uchwalając przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Pyskowicach związana była przepisem art. 4 ust. 2 *ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie 21 października 2010 r.

Analizując zatem, w świetle powyższego zapisy § 42 badanej uchwały, ustalające 14 dniowy termin wejścia w życie uchwały od momentu ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym województwa, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, że naruszają one przepis art. 29 *ustawy o planowaniu* wyraźnie określający, że termin ten nie może być krótszy niż 30 dni.

Nie ma bowiem przeszkód prawnych, aby rada miejska postanowiła w przepisach końcowych uchwały o wydłużeniu terminu *vacatio legis*, jednak przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie pozwalają na skrócenie tegoż terminu.

Zatem niewłaściwe określenie terminu wejścia w życie uchwały- 14 dni zamiast 30 dni, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu, wobec czego organ nadzoru zobowiązany jest stwierdzić nieważność takiej uchwały w całości.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Pyskowicach nr VIII/53/2015 z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała